

特集Ⅰ●大阪市廃止・分割を批判するⅡ Ⅲ

大阪市廃止・分割後、 特別区は財政破綻する

森 裕之

立命館大学教授

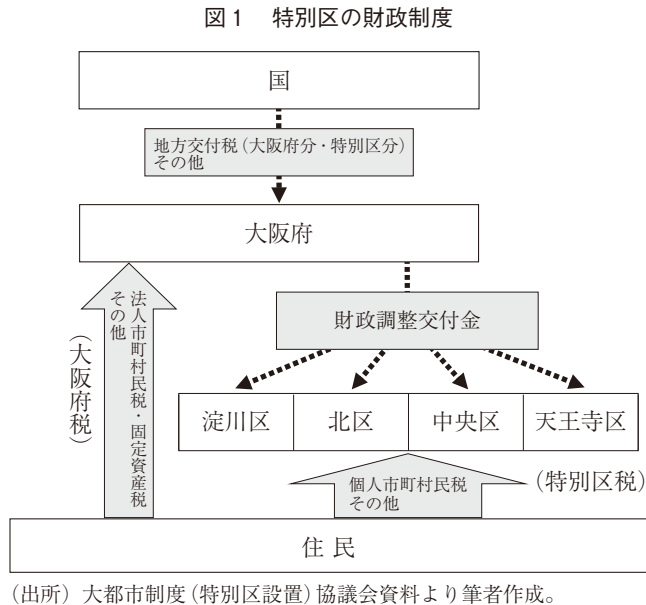
「大阪都構想」による特別区制度

「大阪都構想」とは、大阪市を廃止・分割し、それらを特別区という別個の基礎自治体（特別地方公共団体）へ改変するものである。大阪市は政令指定都市であり、府県機能の多くが独自の行政権限として委譲されている。大阪市が特別区になれば、それらの大都市特有の機能は大阪府へ再委譲される。それによって、大阪市はそれらの権限を行使して、大都市自治に基づいた行政サービスを遂行することができなくなる。大阪府からみれば、それらの権限を大阪市から奪い取り、大阪府域での開発プロジェクト等のみずから遂行することが可能となる。

大阪市からみれば、このような大都市特有の行政権限が大阪府に奪われることは重大問題であるが、それ以上に深刻なのが大阪府によって財政権限が収奪されることである。地方自治の危機には必ずといってよいほど財政問題が横たわっている。「大阪都構想」に関する一連の騒動も「大阪府は破産会社」「無駄な二重行政」などといった財政をめぐる言説によってリードされてきた。自治体にとって財政は自治の根幹を揺るがす問題にはかならない。

現在、大阪府・市では大阪市を四つの特別区に改変する案が進められている。これらの区においても財政は自治の生命線であり、区財政がどのように変化していくのかは「大阪都構想」の是非を判断するためのリトマス試験紙で

区の財源配分を決定する財政調整制度を通じた財政調整交付金である。
この財政調整制度には二つの調整課題がふくまれている。一つは特別区全体と大阪府の間の財政調整であり、も



特別区の財政制度

以下では、現在の「大阪都構想」の案に基づき、特別区の財政制度をさまざまな点からとらえていく。紙幅の都合から、財政問題とも関係のある「二重行政」や「経済成長」については割愛せざるを得ないが、それらを考慮したとしても結論に変わりはないことをあらかじめ断っておく。

特別区制度の最大の欠陥は財政制度にある。自治体の生命である地方自治が大阪府による財政収奪によって踏みにじられるからである。

特別区が大阪市のままであれば、住民は大阪市内に市町村税のすべてを支払う。行政需要に対して市町村税が不足する分については、国から大阪府へ地方交付税等が直接配分される。そこには大阪府は介在していない。ところが、大

阪市が特別区になれば、このような自治体としての当然の財政制度がまったく異なったすがたになる。

図1は特別区の財政制度の全体像をあらわしている。特別区の住民が支払う特別区税は市町村税の一部である個人市町村民税等だけとなり、それまで支払っていた法人市町村民税や固定資産税といった基幹税は新たに大阪府税として大阪府へ支払うことになる。また、国からの地方交付税等も大阪府が特別区分もふくめて収入する。特別区民からみれば、大阪市民であったときに大阪市へ支払っていた財源の一部しか自分の住む基礎自治体に支払うことができなくなり、地方交付税等をふくめて残りはすべて大阪府に奪い取られるというシステムである。

しかし、これでは特別区が実施する行政サービスを賄うことができないため、大阪府から財政調整交付金が特別区全体へ配分される。この財政調整交付金が特別区に対して十分に支払われるのであれば、特別区の行政サービスは維持される。かりに大阪府が旧大阪市から奪った行政権限による事業やサービスが特別区のニーズと乖離しても、それらを特別区がほかのかたちで独自に実施できるかもしれない。それまでに比べても、住民生活において大きな支障は生じない可能性もある。これらはすべて特別区の財政制度の運用にかかっている。その鍵を握るのは、大阪府と特別

う一つは四つの特別区の間での財政調整である。そこで以下でも、この二つの調整課題に分けてみていくことにする。

大阪府と特別区の財源配分

図2は、大阪市が特別区になった場合に、市の一般財源が大阪府と特別区全体にどのように配分されていくのかを示したものである。一般財源はおもに地方税と地方交付税等からなる。さきにみた図1の特別区の財政制度はこの一般財源をめぐるものであった。

自治体財政においては、一般財源こそが財政の根幹をなす。国による自治体の財政統制の指標はすべて一般財源の状況に基づいて行われているといっても過言ではない⁽³⁾。ここで、この自治体の歳入の一部である一般財源の重要性についてあらかじめ触れておきたい。

自治体の歳入には大きく分けて一般財源と特定財源がある。⁽⁴⁾ 実際の大阪市の歳入（一般会計）をみれば、一般財源とほぼ同額の特定財源がある。そのため、市の財源全体としては一般財源の約二倍の規模がある。ところが、ここで一般財源の変化だけをみているのは、これこそが自治体財政にとって決定的に重要なものであるからにほかならな

大阪市の歳出への一般財源



第一に、一般財源はその定義からして自治体が自由に用途を決めることができるからである。国庫支出金(補助金)のような特定財源とは異なり、自治体は一般財源を用いて自主的に必要な施策を遂行することができる。

図2をみれば、大阪市には八六〇二億円の一般財源があ

特別区へ戻すことになる。これを調整するパイ全体が図の真ん中にある「必要財政調整額分」四六六四億円である。このうちの大部分を占めるのが「財政調整財源」四五一五億円であり、これが大阪府から特別区へ配分される財政調整交付金の財源となる。

大阪府から特別区に対して財源がいくら戻されるかは、特別区と大阪府の間における旧大阪市の行政サービスの配分が基礎となる。特別区制度の開始当初の案では、特別区に「財政調整交付金」として三五三五億円、大阪府には「財政調整配分額」として九八〇億円が配分される。これによつて、大阪市の行っている行政サービスはすべて大阪府と特別区で分担し、その財源も負担割合に応じて配分される。そのため、制度上はまったく問題ないというのがこの案の建前である。

しかし、これには重大な落とし穴がある。それは、この財源配分案はあくまでも特別区制度が開始された当初のものでしかなく、その後の特別区に対する財政調整交付金の配分額は毎年度の大阪府議会で決定されることである。そのため、当初段階では特別区の行政サービスに支障が生じないように財政調整交付金が配分されたとしても、翌年度からどうなるかはまったく不明である。しかも、実際にはつぎの二点から、特別区への財源配分は年度を追って厳し

合も小さくなっており、もし自分たちが多額の法人市町村民税や固定資産税等を支払っていたとした場合に不満が出てくるであらう。四つの特別区はあくまでも別個の自治体であって、本来的に自分たちの税金等であるはずのものがほかの特別区へ回されている状況は容認できるものではない。そのような財源があるのであれば、自分たちの区の行政サービスののために使うのが当然だからである。

ところで、二〇一五年の住民投票の際に示されていた特別区の収支状況が表2である。依存財源の金額や割合の幅は大きくなっているとはいえず、財政調整後の歳入と歳出の状況については表1と同じことがいえる。ところが、この

表1 特別区の収支状況

(単位: 百万円)

	歳入(財政調整後)		歳出
	自主財源	依存財源	
淀川区	49,753(35.6%)	89,823(64.4%)	139,576
北区	75,030(44.9%)	91,910(55.1%)	166,940
中央区	69,742(37.7%)	115,404(62.3%)	185,146
天王寺区	55,107(35.4%)	100,509(64.6%)	155,616

(注) 自主財源は特別区税等、依存財源は財政調整交付金等である。

(出所) 図1に同じ。

表2 特別区の収支状況(2015年度住民投票時)

(単位: 百万円)

	歳入 (財政調整前)	歳入(財政調整後)		歳出
		自主財源	依存財源	
北区	169,466	56,550(42.2%)	77,375(57.8%)	133,925
湾岸区	66,365	23,938(29.7%)	56,620(70.3%)	80,558
東区	89,635	40,187(30.5%)	91,428(69.5%)	131,615
南区	115,019	49,581(30.5%)	112,715(69.5%)	162,296
中央区	176,766	44,041(40.5%)	64,816(59.5%)	108,857

(注) 1. 自主財源は特別区税等、依存財源は財政調整交付金等である。
2. 歳入(財政調整前)には、地方税に加えて地方交付税等もふくまれる。

(出所) 大阪府・大阪市特別区設置協議会資料より筆者作成。

りも歳出＝歳入(財政調整後)のほうが大きくなる。この状況は、別個の自治体である特別区相互間において、財政的に豊かな区から貧しい区への財源移転が行われることを示している。表1において歳入(財政調整前)の欄がない

ときには大阪市内にあった際に各特別区が得ていた財政調整前の歳入も一緒に示されていた(表2の左部分)。この歳入(財政調整前)を歳出＝歳入(財政調整後)と比較すれば、北区と中央区は大阪市であったときに得ていた歳入(財政調整前)よりも小さくなっている。逆に、湾岸区・東区・南区は歳入(財政調整前)より

くなっていくと考えるのが合理的である。

第一に、大阪府が万博・IRをはじめとする大型プロジェクトを行政の中心施策として大規模に進めていくからである。これらの開発プロジェクトの建設段階においては、大阪府では一般財源の負担に加えて多額の地方債が発行される。この地方債発行によって大阪府は後年度の元利償還金が膨大に必要となり、その負担は一般財源によって支弁されることになる。つまり、大阪府は今後一般財源をますます必要としていくため、府は特別区への財政調整交付金を抑制することで、みずからの一般財源の取り分をより多く確保していくことになる。

第二に、大阪府は特別区以外の市町村をふくめた財政運営に配慮せざるを得ないからである。大阪府は広域自治体として基礎自治体全体の行政サービスや財政状況等のバランスを考慮した財政運営を行う。そのため、大阪府の財源のなかから特別区に対してのみ特段の配慮を行うような施策は困難である。しかも、大阪府議会議員の構成は人口配分から特別区三・市町村七となるため、政治的構図から特別区は相対的に弱い立場でしかない。大阪府議会の政治状況によっては、特別区に不利なかたちで大阪府の財源が市町村へと流されていく可能性さえある。

これら二つの財政運営のベクトルが相乗して、特別区の

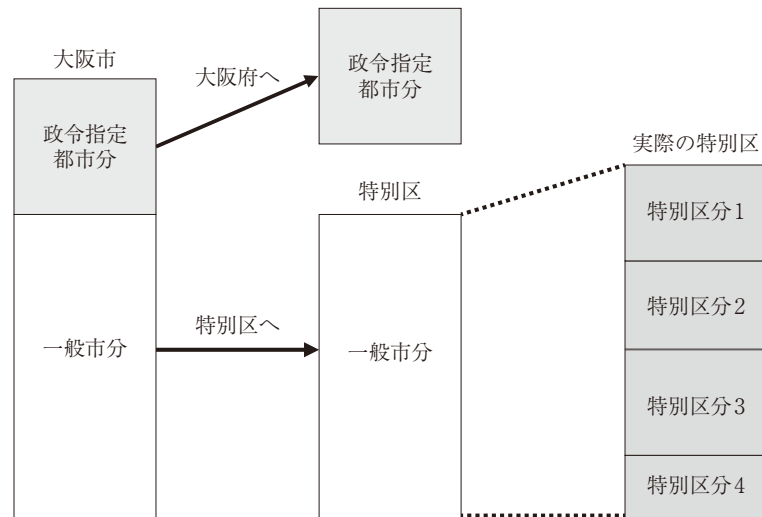
財政調整交付金は当初案から年度を追って不利な状況へと追い込まれていくであろう。その結果、特別区に残された行政サービスである社会保障や教育を中心に削減が進んでいかざるを得ない。これらの行政サービスはまさに住民生活に直結したものであり、特別区の財政削減の影響は住民の暮らしの困難へとダイレクトにつながっていくのである。

特別区間での財源配分

大阪府と特別区の財源配分は、府と特別区全体の財政関係でとらえたものであった。これに加えて、今度は特別区側には相互間での財源配分をめぐる問題が発生する。

表1は、特別区設置後の各区の歳出と歳入の状況をみたものである。各特別区の歳出に対して、財政調整後の歳入とその内訳が示されている。各区とも歳出に対して自主財源が不足しているため、それが大阪府から与えられる財政調整交付金等の依存財源によって支えられていることがわかる。しかし、各区が必要とする依存財源の大きさは八九八―一五四億円と数百億円単位の違いがある。また、歳入全体に占める依存財源の割合も最大で一〇%近い幅がある。たとえば北区の住民からすれば、依存財源は金額も割

図3 特別区になった場合の基準財政需要額の拡大モデル



(出所) 筆者作成。

特別区の基準財政需要額の増加

のは、現在の大都市制度（特別区設置）協議会の資料から削除されてしまっているからであるが、かりにそれが示されれば表2と同じような状況になるであろう。

このような特別区間で生じる財源移転は、例えていえば、財政に余裕のあるA市が財政状況の厳しいB市に財源を寄附することに等しい。しかし、そんなことは通常はあり得ない。B市に譲るような財源があるのであれば、A市では自分たちの住民サービスの改善のためにそれを用いるはずである。特別区も別々の自治体であるから状況は同じであり、豊かな区は自分たちの本来の財源がほかの貧しい区のために回され続けることに不満を覚えるのが必定である。このような財政運営に対する不満は東京二三区内でも発生しているものであり、東京よりもはるかに財政的に逼迫している大阪で同じ制度が取り入れられれば、財政をめぐる特別区間の対立は苛烈を極めることになる。

基準財政需要額とは各自治体が一般財源で賄うべき財政需要を国が積算したものであり、これに対して自治体の地方税が不足する場合には国がその分を地方交付税等で支弁する⁽⁵⁾。そのかなりの部分は自治体の人口によって決まり、こ

れに自治体の権能や地域の特徴などが考慮される。

この基準財政需要額は自治体の人口規模が小さくなるほど相対的に大きくなる。一般に行政サービスには、人口規模が大きくなるほど一人あたりの負担額は小さくなるという規模の経済性が働く。大都市でも小規模市町村でも首長は一人であり、その人件費の人口一人あたり負担額は後者のほうが大きくなる。これは行政サービス全体として当てはまる経済法則である⁽⁶⁾。

ところが、現在の案においては、このような特別区となった場合の基準財政需要額の拡大が考慮されていない。この状況を示したものが図3である。これまでの大阪市の一般財源は、大阪市の政令指定都市分と一般市分とからなる基準財政需要額を基本としている。このうち、政令指定都市分については大阪府が吸い上げることになり、特別区には残りの一般市分のみが配分されることになる。しかし、大阪府は分割されて四つの特別区になることから、それぞれの特別区には規模の経済性がマイナスに働くことにより、大阪府は全体としての基準財政需要額が大きくなる。そのため、本来は特別区に対して大阪市の一般市分よりも多くの一般財源が配分されなければならないが、そのような制度設計とはなっていない。

では、この差額はいったいどのくらいの財政規模になる

のか。大阪府・市はこれについての試算をだしていないため、正確な数字を示すことができない。ほかの自治体と比較しようとしても推計は難しい。特別区の人口規模は六〇〇七五万人であり、大阪府内で比較的近い都市としては堺市八四万人と東大阪市四九万人しかないが、いずれの都市ともかなり人口が異なっているからである。しかも、堺市は政令指定都市であるために比較には適さない。

しかし、このような特別区の基準財政需要額の変化が財源配分において考慮されていないのは重大な欠陥である。それが特別区の財政運営をさらに苦しめることになるのはまちがいない。

母都市として的大阪市と周辺市町村

旧大阪市の財源が大阪府からの補助金や行政サービスとして特別区以外の市町村へと流れていった場合、市町村側からみれば自分たちの行財政水準が向上するというメリットがあると考えられるかもしれない。しかし、これについてもそのように期待するのは早計である。

一つには、さきにも述べた大阪府の開発プロジェクトへの財政運営志向がある。こちらへ大阪府の財源が振り向けられれば、市町村のほうに旧大阪府からの財源が回ってくる

のではという期待は裏切られることになる。

さらに重要な点は、大阪市が日本でもっとも磁力をもつ母都市であるということである。母都市とは、周辺地域から昼間に多くの人口が流入する自治体を指す。その割合の大きさは昼夜間人口比率ではかることができる。二〇一五年度のデータでみれば、大阪市の昼夜間人口比率は一三・七と東京都区部の一二・九を上回り、日本の大都市のなかでもっとも高い。流入人口は一〇九万人以上にのぼり、そのうち一〇一万人が就業者となっている。これは、大阪市において昼間に活発な経済活動が行われ、そこで働く者が周辺から集まってきていることを示す。流入人口の六割は大阪府内の市町村からのものであり、府外もふくめると堺市、吹田市、豊中市、東大阪市、神戸市、西宮市、尼崎市、枚方市、八尾市、高槻市、茨木市、奈良市、京都市、寝屋川市の順で多い。大阪府は大阪府として関西圏を支える母都市となっているのである。

この母都市である大阪市の経済活動は大阪府による行政サービスによって支えられている。その財源が大阪府に収奪され、それがほかの市町村へ回されれば、特別区での経済活動が低下する懸念が強くなる。流入就業者が働く事業所等の活動にマイナスの影響がおよぶことになれば、彼らの稼得所得が減少することを通じて、周辺市町村の財政状

況が悪化する要因となる。つまり、大阪市と周辺市町村は経済財政面で運命共同体なのであり、市町村が大阪府から財源が回ってくると短絡的に考えるのは誤りである。

むすび

本稿での検討内容からも明らかのように、「大阪都構想」による特別区制度の財政問題には本質的な欠陥がある。それは特別区の数や区割りの変更のような「バージョンアップ」ではまったく解消するようなものではない。このような財政問題を発生させないためには、大阪市の廃止・分割による特別区設置という「大阪都構想」そのものを廃棄する以外にはない。それは大阪の地方自治を守るための最後の砦であるといっても過言ではない。

さらに、新型コロナウイルスによる感染症の広がりによって、大阪府も特別区もともに財政悪化は避けられない。地方税の減少によつて歳入が落ち込む一方で、歳出は社会保障や教育を中心にまちがいくなく拡大していくことが求められるからである。とくに社会保障のほとんどは特別区の事務であり、重大な歳出増加の要因となるのはまちがない。このような財政変化がはつきりとみえるなかで、強引に特別区の設置を推し進めれば、大阪府と特別区はと

もに深刻な財政危機に陥るであろう⁽⁹⁾。

いずれの点からみても、「大阪都構想」は中止する以外に論理的な選択肢はないはずである。

(注)

- (1) 二〇二〇年一月三十一日の第三二回大都市制度（特別区設置）協議会で『特別区設置協定書（案）』が提示され、四月には『特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）（案）』が住民むけに取りまとめられた。これらはそれまでの大都市制度（特別区設置）協議会での資料に基づいており、財政制度はその資料のほうに詳しく示されている。そのため、本稿でもその資料に依拠して検討を進めていくことにする。なお、最終的に同協議会で可決された案もほぼ同一のものである。

- (2) これらについては、森裕之「都構想・万博・カジノ——分断都市大阪の民主主義」『世界』四月号、二〇一九年）で論じている。

- (3) 自治体の一般財源の重要性は、財政担当者等にとつては共通認識となっているが、それ以外の関係者にはそこまでの意識は希薄である。この一般財源を中心とした自治体財政をみる際のポイントについては、森裕之『市民と議員のための自治体財政』（自治体研究社、二〇二〇

年）でわかりやすく著している。

- (4) 一般財源には地方税・地方交付税・臨時財政対策債などがあり、特定財源は国庫支出金や地方債などからなる。その区分は、使途が自由か否かを基準としている。

- (5) 正確に言えば、地方税の四分の三のみを基準財政収入額とみなし、それと基準財政需要額との差額が地方交付税等で埋め合わせられる。

- (6) 国によって平成の合併が推し進められた理由は、この規模の経済性によるところが大きい。

- (7) 大阪市都市計画局『平成二七年国勢調査（大阪市の昼間人口）』七頁、二〇一七年。

- (8) 同右、二頁。
- (9) 大都市制度（特別区設置）協議会の資料によれば、特別区設置によるイニシャルコスト（初期費用）は特別区全体に二〇四億円、大阪府に三八億円が必要だと試算されている。また毎年度のランニングコストはそれぞれ一四億円および一六億円が必要になる。